

Kristina Röhrbein\*

# Der Einfluss risikominimierender Strategien der Parlamentarier auf die Bezüge

*Erhöhungen der eigenen Bezüge durch die Parlamentarier rufen in der Öffentlichkeit immer wieder Empörung hervor. Welche Rolle spielt das individuelle Risiko der Abgeordneten, nach dem Ende des Mandats von Einkommenseinbußen und Arbeitslosigkeit betroffen zu sein? Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für die Zusammensetzung der Parlamente? Welche kollektiven Strategien werden verfolgt, um sich über die Bezüge gegen die bestehenden Risiken abzusichern?*

Die Höhe der Bezüge der Parlamentarier<sup>1</sup> ist ein Reizthema in den Medien und der Öffentlichkeit. Allerdings zeigt sich jenseits der Betrachtung skandalöser Einzelfälle, dass die vermeintliche Überversorgung nicht zufällig ist, sondern Ausdruck einer kollektiven Risikominimierungsstrategie der Volksvertreter.

In einem ersten Schritt soll zunächst das individuelle Risiko eines Abgeordneten analysiert werden, nach dem Ende des Mandats von Einkommenseinbußen und Arbeitslosigkeit betroffen zu sein. Insbesondere soll untersucht werden, welche Konsequenzen sich aus den unterschiedlichen individuellen Risiken für die Zusammensetzung der Parlamente ergeben.

In einem zweiten Schritt werden dann die Möglichkeiten der Parlamentarier aufgezeigt, über ihre Bezüge eine kollektive Risikominimierung zu betreiben. Dazu werden die unterschiedlichen Komponenten der Abgeordnetenentschädigungen und ihre Höhe auf Landes- und Bundesebene untersucht. Zwar sind etwa auf der Homepage des Landtags von Niedersachsen<sup>2</sup> die Diäten und Pauschalen in den deutschen Parlamenten dargestellt, der Bürger sucht dort aber vergebens nach einer aktuellen Übersicht der summierten Bezüge sowie der Übergangsgelder oder der Altersentschädigungen. Dieses in der Literatur bestehende Manko will der Beitrag beheben, indem er auf der Basis einer Auswertung der Abgeordnetengesetze der 16 Landesparlamente und des Bundestages die verschiedenen monatlichen Aufwandsentschädigungen gegenüberstellt.<sup>3</sup>

Die unterschiedlichen individuellen und kollektiven Strategien sind eingebettet in den Lebenszyklus eines Parlamentariers – angefangen bei der Kandidatur,

über die Zahlung von Diäten und Pauschalen während des aktiven Politikerlebens, bis hin zur Gewährung von Übergangsgeld und einer Altersentschädigung nach dem Ausscheiden aus dem Parlament.

## Individuelle Risikominimierung

Die erste betrachtete Station im Lebenszyklus des angehenden Abgeordneten ist seine Kandidatur für das jeweilige Parlament. Die Nominierung als Kandidat und das in Aussicht gestellte Mandat ist dabei in der Regel die Honorierung seitens der Partei für jahrelanges politisches Engagement. Bevor Delegierte ihr erstes Mandat erhalten, sind westdeutsche Bundestagsnovizen im Durchschnitt 17 Jahre und Landtagsabgeordnete aus den alten Bundesländern 15 Jahre Parteimitglieder.<sup>4</sup> Abgeordnete haben dementsprechend vor der erfolgreichen Kandidatur rund eineinhalb Jahrzehnte in ihre politische Karriere und somit in ihr politisches Humankapital investiert. Für die Volksvertreter gilt deshalb: Die Rentabilität ihrer Investition in politisches Humankapital erhöht sich mit der Dauer der eigenen Mandatstätigkeit.

Folglich indizieren Umfragen unter Abgeordneten eine große subjektive Angst vor einem Mandatsverlust.<sup>5</sup>

\* Die Autorin dankt Herrn Prof. Dr. Stefan Homburg und den Mitarbeitern des Instituts für Öffentliche Finanzen der Leibniz Universität Hannover für wertvolle Anregungen und Hinweise.

<sup>1</sup> Im Folgenden werden nur die Parlamentarier der 16 Landtage und des Bundestages betrachtet.

<sup>2</sup> Vgl. Niedersächsischer Landtag: Diäten, [http://www.landtag-niedersachsen.de/Abgeordnete/diaeten\\_index.htm](http://www.landtag-niedersachsen.de/Abgeordnete/diaeten_index.htm) [6.8.2007].

<sup>3</sup> Alle Angaben beziehen sich hierbei auf den Rechtsstand zum 1.8.2007. Die verwendeten Abgeordnetengesetze können dem Kasten entnommen werden.

<sup>4</sup> Vgl. H. Best, S. Jahr: Politik als prekäres Beschäftigungsverhältnis: Mythos und Realität der Sozialfigur des Berufspolitikers im wiedervereinigten Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 37. Jg. (2006), H. 1, S. 72.

<sup>5</sup> Vgl. J. Borchert, K. Stolz: Die Bekämpfung der Unsicherheit: Politikerkarrieren und Karrierepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 44. Jg. (2003), H. 2, S. 154.

*Kristina Röhrbein, 27, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliche Finanzen der Leibniz Universität Hannover.*

Die subjektive Angst der Volksvertreter bezieht sich dabei auf zwei konkrete Unsicherheiten. Erstens ist dies die berufliche Unsicherheit über die reale Rückkehrmöglichkeit an den früheren Arbeitsplatz. Zweitens wird eine politische Unsicherheit bezüglich einer erneuten parteiinternen Nominierung und der notwendigen zukünftigen Wählergunst genannt.<sup>6</sup>

Die subjektive Angst wird durch die Tatsache verstärkt, dass Parlamentarier nicht in die Arbeitslosenversicherung einzahlen und deshalb keinen Anspruch auf Umschulungen oder Arbeitslosengeld haben. Ebenso kommt eine Auswertung der Literatur zum Ergebnis, dass es keinen Markt für Ex-Politiker gibt; eine vorherige Berufserfahrung im Parlament würde als negatives Qualifikationsmerkmal bewertet werden.<sup>7</sup>

Wie hoch ist das Risiko des unfreiwilligen Mandatsverlustes aber tatsächlich? 26% der westdeutschen und 62% der ostdeutschen Abgeordneten scheiden nach nur einer Legislaturperiode aus.<sup>8</sup> Die durchschnittliche Parlamentszugehörigkeit, die so genannte *Tenure*, beträgt bei Landtagsabgeordneten 8,1 Jahre.<sup>9</sup> Da die Volksvertreter in den Landtagen mit durchschnittlich 44 Jahren ihr erstes Mandat antreten, kommt für die meisten Abgeordneten eine Verrichtung nach dem Mandatsende noch nicht in Betracht.<sup>10</sup> Wird risikoaverses Verhalten unterstellt, haben die Parlamentarier einen Anreiz, für die Zeit nach der Abgeordnetentätigkeit Vorkehrungen zu treffen bzw. der vorzeitigen Abwahl entgegenzuwirken.

Neben kollektiven Risikominimierungsstrategien, die im Interesse aller Volksvertreter liegen und sich deshalb im System der Abgeordnetenvergütung niederschlagen, gibt es auch individuelle Ansätze, um der Gefahr des Mandatsverlustes zu begegnen. Die Vorkehrungen der Einzelpersonen zielen auf die berufliche und politische Absicherung ab.

<sup>6</sup> Vgl. S. Jahr: Die Berufe der Berufspolitiker. Berufliche Erfahrungen als Ressourcen der Mandatswahrnehmung und Prägungen politischer Einstellungen am Beispiel der Abgeordneten des Thüringer Landtags, in: Thüringer Landtag (Hrsg.): Der Thüringer Landtag und seine Abgeordneten 1990-2005: Studien zu 15 Jahren Landesparlamentarismus, Schriften zur Geschichte des Parlamentarismus in Thüringen, Weimar 2005, S. 154.

<sup>7</sup> Vgl. D. Judge: The Politics of MP's Pay, in: Parliamentary Affairs, Vol. 37 (1984), Nr. 1, S. 66 f.; sowie J. Friedmann: Politiker A.D. Die „rote Lilo“ schwingt jetzt den Wischmopp, in: Spiegel online vom 29.11.2006, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,450834,00.html> [6.8.2007].

<sup>8</sup> Die doppelt so hohe Ausscheidungsquote in Ostdeutschland ist dadurch begründet, dass die PDS ihre Mandate zirkulieren lässt. Vgl. H. Best, S. Jahr, a.a.O., S. 74 f.

<sup>9</sup> Vgl. J. Borchert, K. Stolz, a.a.O., S. 153.

<sup>10</sup> Vgl. S. Jahr: The Occupational Background of Newcomers in the German Federal State Parliaments from 1990 until 2003, in: H. Best, M. Edinger (Hrsg.): Representative Elites in Post-Communist Settings, SFB-Mitteilungen, H. 8, Jena 2003, S. 17.

### Berufliche und politische Unsicherheit

Bezüglich der beruflichen Unsicherheit, die sich auf die Rückkehrmöglichkeit an den vorherigen Arbeitsplatz bezieht, gibt es drei Möglichkeiten der Risikominimierung. Als erste Option können Nebentätigkeiten ausgeübt werden. In der Abgeordnetenbefragung 2003/2004 gaben 31% der Volksvertreter an, eine Nebentätigkeit neben ihrem Mandat wahrzunehmen, die pro Woche 19,1 Stunden in Anspruch nehmen würde.<sup>11</sup> Zweitens bietet es sich für Selbstständige an, ihre Berufstätigkeit (im reduzierten Umfang) während des Mandats weiterzuführen.<sup>12</sup> Diese ersten beiden Möglichkeiten können genutzt werden, um Kontakte zur Berufswelt zu halten bzw. sich eine neue Existenz für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Parlament aufzubauen. Drittens kann die berufliche Unsicherheit mittels Rückkehrrechten minimiert werden. Die Angestellten des öffentlichen Dienstes und die Beamten haben durch eine Rückkehrklausel das Recht, an ihren vorherigen Arbeitsplatz zurückzukehren.<sup>13</sup> In der Privatwirtschaft hingegen gibt es bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen kein solches Rückkehrrecht, sondern dieses muss explizit mit dem früheren Arbeitgeber vereinbart werden. Umfragen ergaben, dass die individuelle berufliche Vorsorge sinnvoll ist, da die Hilfe der Parteien beim beruflichen Wiedereinstieg zu vernachlässigen sei.<sup>14</sup>

Der politischen Unsicherheit kann durch die Kumulation von nominierungsrelevanten Ämtern und Mandaten sowie der zusätzlichen Pflege der Wählerbasis begegnet werden. Borchert und Stolz machen darauf

<sup>11</sup> Zwischen September 2003 und Januar 2004 wurden 765 Landtagsabgeordnete aus Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen befragt. Vgl. Sonderforschungsbericht 580 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena: Informationsblatt Thema: Berufliche Nebentätigkeit von Abgeordneten, S. 4, [http://www.sfb580.uni-jena.de/typo3/uploads/media/nebentaetigkeit\\_factsheet\\_01.pdf](http://www.sfb580.uni-jena.de/typo3/uploads/media/nebentaetigkeit_factsheet_01.pdf) [6.8.2007].

<sup>12</sup> Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4.7.2007 zeigt, dass sich Deutschlands höchste Richter uneins sind über die Frage der Nebentätigkeiten der Parlamentarier. Die eine Hälfte der Richter ist der Auffassung, dass die Abgeordnetentätigkeit den „ganzen Mensch“ erfordere und eine Berufstätigkeit nur unter günstigen Bedingungen ausgeübt werden kann. Hingegen argumentieren die anderen vier Richter, die Berufsausübung würde erst faktisch die Freiheit eröffnen, das Mandat nach dem eigenen Gewissen wahrzunehmen. Vgl. BVerfG, BvE 1/06.

<sup>13</sup> Ursprünglich wurde von den Alliierten angeregt, dass Staatsdiener mit der Übernahme eines Mandats aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden sollten. Allerdings setzte der Parlamentarische Rat, dessen Mitglieder zu 60% Beamte waren, durch, dass die Staatsdiener während der Mandatsausübung in einen Wartezustand übergehen, dem das Recht auf Wiedereinstellung nach dem Mandatsende folgt. Vgl. H. Klatt: Die Verbeamtung der Parlamente, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (1980), H. 44, S. 38.

<sup>14</sup> Vgl. beispielsweise M. Kreiner: Amt auf Zeit. Eine Verbleibstudie über ehemalige Bundestagesabgeordnete, Baden-Baden 2006, S. 85.

aufmerksam, dass Abgeordnete zum Karriereerhalt einerseits das Amt des Parteikreisvorsitzenden oder seines Stellvertreters anstreben, um dessen strategische Bedeutung bei Nominierungsprozessen zu nutzen.<sup>15</sup> Andererseits gibt es die Tendenz, durch die Ausübung eines Kreistagsmandates den politischen Wirkungsraum auszudehnen. 1992 nahmen 50% der Landtagsabgeordneten neben ihrem Landtagsmandat eine parteipolitische Funktion wahr, und 31% der Parlamentarier verfügten mindestens über ein Kommunalmandat.<sup>16</sup> Zur langfristigen Sicherung der Wählergunst und damit der Minimierung des Risikos der Abwahl kann intensive Wählerpflege im Wahlkreis betrieben werden. Da nur schwerlich gleichzeitig eine Berufstätigkeit ausgeübt und ein Pokal an den lokalen Sportverein übergeben werden kann, besteht ein Trade-off zwischen der Minimierung der berufsbezogenen und der politischen Risiken.

### „Verbeamtung“ der Parlamente

Bei dem Vergleich der beruflichen Risiken stellt sich heraus, dass diese für unterschiedliche Berufsgruppen variieren. Besonders gering ist die berufliche Unsicherheit für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes durch das sichere Rückkehrrecht; damit muss seitens der Abgeordneten für die berufliche Absicherung keine Zeit aufgewendet werden. Hierdurch verfügen die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, im Vergleich zu anderen Berufsgruppen, über einen komparativen Zeitvorteil, da sie sich vollständig auf die Minimierung der politischen Unsicherheit konzentrieren können. Folglich ist die Parlamentstätigkeit für Beamte und sonstige Angehörige des öffentlichen Dienstes besonders attraktiv. Sie stellen seit 1969 die größte Berufsgruppe im deutschen Bundestag.<sup>17</sup> Dies gilt auch auf der Landesebene. Der Anteil der Mitarbeiter aus dem öffentlichen Dienst beträgt in dem Landesparlament von Hessen 41%, in Niedersachsen 36% und in Nordrhein-Westfalen 31%.<sup>18</sup> Zum Vergleich: 12% aller Erwerbstätigen in Deutschland waren im Jahr 2005 im öffentlichen

Dienst beschäftigt.<sup>19</sup> Der öffentliche Dienst ist in den Volksvertretungen daher stark überrepräsentiert, und in diesem Sinn kann von einer „Verbeamtung“ der Parlamente gesprochen werden.<sup>20</sup>

Im Vergleich zu den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes sehen sich Selbstständige einem höheren beruflichen Risiko gegenüber. Auch wenn Selbstständige nicht den Wegfall ihres Arbeitsplatzes fürchten müssen, ist für sie eine Weiterführung der Berufstätigkeit in eingeschränktem Maße sinnvoll, um den Kontakt mit ihren Kunden bzw. Mandanten nicht zu verlieren. Das relativ moderate berufliche Risiko erklärt, warum die Selbstständigen mit einem Anteil zwischen 24% (Niedersachsen) und 31% (Hessen) die zweitgrößte Berufsgruppe in den betrachteten Parlamenten stellen.

Im Vergleich zu den Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes und den Selbstständigen besteht für die Arbeitnehmer aus der freien Wirtschaft ein deutlich höheres berufliches Risiko. Da ein Erhalt ihres Arbeitsplatzes unsicher ist, muss deutlich mehr Zeit zur beruflichen Risikominimierung aufgewendet werden, wodurch weniger Zeit zur politischen Absicherung verbleibt. Entsprechend liegt der Anteil der Angestellten aus der freien Wirtschaft in den betrachteten Parlamenten nur zwischen 11% in Niedersachsen und 22% in Nordrhein-Westfalen.

### Bezüge der Abgeordneten

Die langjährige Akkumulation von politischem Humankapital und die Angst vor dem unfreiwilligen Mandatsverlust und seinen wirtschaftlichen Folgen können als Gründe dafür herangezogen werden, warum Parlamentarier einen gemeinsamen Anreiz haben, sich durch gegenwärtige und zukünftige Bezüge abzusichern. Somit dienen die gegenwärtigen und zukünftigen Entschädigungen der materiellen kollektiven Risikoabsicherung.

War die Kandidatur des Bewerbers erfolgreich, kann dieser als Abgeordneter in das Parlament einziehen. Für die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben wird der Mandatsträger mit einer so genannten

<sup>15</sup> J. Borchert, K. Stolz, a.a.O., S. 164 f.

<sup>16</sup> Vgl. H.-U. Derlien, S. Lock: Eine neue politische Elite? Rekrutierung und Karrieren der Abgeordneten in den fünf neunen Landtagen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25. Jg. (1994), H. 1, S. 85.

<sup>17</sup> Vgl. M. F. Feldkamp, C. Sommer: Parlaments- und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949-2002/03, Berlin 2003, S. 12, [http://www.bundestag.de/interakt/infomat/schriftenreihen/downloads/statistik\\_download.pdf](http://www.bundestag.de/interakt/infomat/schriftenreihen/downloads/statistik_download.pdf) [6.8.2007]. Dieser Trend setzt sich auch im 16. Bundestag fort. Vgl. M. Kintz: Die Berufsstruktur des 16. Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 37. Jg. (2006), H. 3, S. 464.

<sup>18</sup> Vgl. Hessischer Landtag, <http://www.landtag.hessen.de/index.cfm?seite=berufsstruktur>; Niedersächsischer Landtag, [http://www.landtag-niedersachsen.de/Abgeordnete/statistik\\_index.htm](http://www.landtag-niedersachsen.de/Abgeordnete/statistik_index.htm); Landtag Nordrhein-Westfalen, [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.2/Archiv/mdldat/Statistiken/Berufsstatistik\\_14WP.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Archiv/mdldat/Statistiken/Berufsstatistik_14WP.jsp) [6.8.2007].

<sup>19</sup> Folgende Quellen des Statistischen Bundesamtes wurden verwendet: Für die Erwerbstätigen: Fachserie 18 Reihe 1.2, 2005, Tabelle 1.10. Für die Beschäftigten im Öffentlichen Dienst: Fachserie 14 Reihe 6, 2005, Tabelle 1.1.

<sup>20</sup> Die „Verbeamtung“ der Parlamente lässt sich auch historisch erklären. In der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts rekrutierte sich die dritte staatstragende Säule, neben dem Militär und dem Adel, aus Beamten. Die hohe Präsenz der Staatsdiener setzte sich in der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49, den Landtagen der deutschen Einzelstaaten, in Preußen und im Reichstag unter Bismarck fort. Auch der Reichstag der Weimarer Republik bestand noch zu einem Drittel aus Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes. Vgl. H. Klatt, a.a.O., S. 31.

Diät entlohnt.<sup>21</sup> Die Diät ist eine steuerpflichtige Abgeordnetenentschädigung, welche die Unabhängigkeit des Parlamentarier sichern soll.<sup>22</sup> Unabhängig von weiteren Ämtern und Funktionen<sup>23</sup> der Abgeordneten erhalten die Volksvertreter eines Parlaments jeweils Diäten in gleicher Höhe. Am unteren Ende der Diätenskala rangiert Hamburg mit einer Entschädigung von 2326 Euro, gefolgt von den Stadtstaaten Bremen mit 2485 Euro und Berlin mit 2951 Euro. Die höchsten Vergütungen werden im Bundestag (7009 Euro) und den Landtagen von Nordrhein-Westfalen (9633 Euro) sowie Schleswig-Holstein (6700 Euro) gezahlt. Die beiden letztgenannten Länder folgen dem so genannten Düsseldorfer Modell. Im Rahmen einer Parlamentsreform wurden durch das Düsseldorfer Modell die Diäten erhöht und im Gegenzug die Altersentschädigungen und Kostenpauschalen abgeschafft. Bei diesem Systemwechsel sind die Parlamentarier gezwungen, selbst für ihren Lebensabend vorzusorgen.

In rund einem Drittel der Länder finden sich in den Abgeordnetengesetzen automatische Anpassungsmechanismen für die Diäten, die zumeist auf die Veränderung der Einkommensentwicklung oder der Lebenshaltungskosten abstellen.

#### Kostenpauschalen

Ein weiteres Element der Abgeordnetenentschädigung ist die Kostenpauschale, die aus Sach- und Geldleistungen besteht.<sup>24</sup> Zu den Sachleistungen zählt, dass die Parlamentarier mit ihrer Mandatsübernahme das Recht erwerben, die Verkehrsmittel in der jeweiligen Gebietskörperschaft kostenfrei für mandatsbedingte Fahrten zu nutzen. Ebenfalls können die Volksvertreter auf den Fahrdienst ihres Parlaments zurückgreifen. Zusätzlich stehen den Abgeordneten die Räumlichkeiten in den Parlamentsgebäuden einschließlich der Telekommunikations-, Informations- und Kommunikationseinrichtungen zur Verfügung.

Die Mandatsträger erhalten monatlich im Rahmen der Kostenpauschale eine Geldleistung, die so

<sup>21</sup> Die erste Abgeordnetenentschädigung, der *Misthos*, wurde Mitte des 5. Jahrhunderts v. Chr. in Griechenland gezahlt. Vgl. S. Podes: Pay and Political Participation in Classical Athens. An Empirical Application of Rational Choice Theory, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 149. Jg. (1993), H. 3, S. 497 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Artikel 48 Satz 3 GG.

<sup>23</sup> Amtsträger wie die Parlamentspräsidenten und die Fraktionsvorsitzenden erhalten in der Regel die doppelte und die Vize-Präsidenten die eineinhalbfache Diätenhöhe.

<sup>24</sup> Der kundige Bürger weiß, dass die Parlamentarier das Recht haben, Mitarbeiter zur Unterstützung ihrer parlamentarischen Arbeit einzustellen, wofür sie eine Mitarbeiterpauschale erhalten. Darüber hinaus werden anfallende Fahrtkosten mittels einer Fahrtkostenpauschale erstattet. Außerdem erhalten die Mandatsträger einiger Landtage eine einmalige Bürokostenpauschale zur erstmaligen Einrichtung ihres Büros. Im Folgenden wird von diesen drei Pauschalen abstrahiert.

genannte allgemeine Kostenpauschale, mit der beispielsweise Bürokosten, Porto, Mehraufwendungen am Landtagssitz und die Kosten der Betreuung des Wahlkreises abgedeckt werden sollen. Die Kostenpauschale ist nicht zu versteuern.<sup>25</sup> Über die Kostenpauschale hinausgehende Ausgaben der Parlamentarier sind nicht erstattungsfähig und können steuerlich nicht geltend gemacht werden.<sup>26</sup>

Auch die allgemeine Kostenpauschale wird unabhängig von der Wahrnehmung weiterer Ämter<sup>27</sup> und Funktionen in gleicher Höhe an alle Abgeordneten gezahlt. Diese Geldleistung gibt es in 15 Parlamenten, da Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mit dem Düsseldorfer Modell auf deren Zahlung verzichten. Augenfällig ist die niedrige Kostenpauschale Bremens mit 421 Euro im Vergleich zum Bundestag mit der höchsten Kostenpauschale von 3720 Euro. Neben der Kostenpauschale gibt es in drei Parlamenten eine Tagegeldpauschale, die wie die Kostenpauschale Auslagen der Parlamentarier erstatten soll. Diese Tagegeldpauschale beträgt in Baden-Württemberg 348 Euro, in Rheinland-Pfalz 281 Euro und in Sachsen 645 Euro.

Analog zur automatischen Diätenanpassung erfolgt die Anpassung der Kostenpauschale an die Preisentwicklung bereits in den Parlamenten von Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und dem Bundestag. In den übrigen Parlamenten, mit Ausnahme von Hamburg, dem Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt, legt der Landtagspräsident jährlich einen Bericht über die Angemessenheit der Entschädigungen vor, über den die Abgeordneten dann entscheiden.

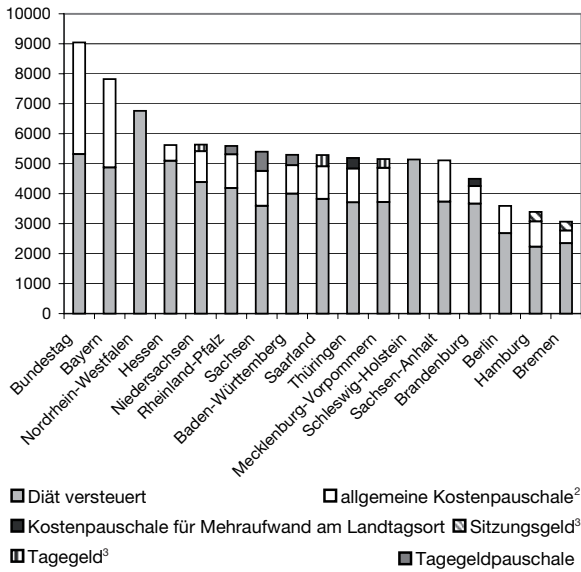
Um die Präsenz der Parlamentarier bei Sitzungen zu steigern, finden sich in den Abgeordnetengesetzen zwei Regelungen: Einerseits erhöhen sich die Bezüge der Abgeordneten durch die Zahlung von zusätzlichen Sitzungs- und Tagegeldern, andererseits wird die allgemeine Kosten- bzw. Tagegeldpauschale beim Fernbleiben von Sitzungen verringert, wodurch die Gesamtbezüge der Parlamentarier sinken. In zwölf Parlamenten werden Maßnahmen ergriffen, um die Anwesenheit der Abgeordneten in den Parlamenten mittels extrinsischer Anreize zu erhöhen. Im Saarland

<sup>25</sup> Bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der steuerfreien Kostenpauschale ist ein Musterverfahren beim Bundesfinanzhof anhängig. Von den angeforderten Ausführungen des Bundesfinanzministeriums ist abhängig, ob das Verfahren dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wird (Bundesfinanzhof, AZ. VI R 81/04, Beschluss vom 21. September 2006).

<sup>26</sup> Vgl. §22 Nr.4 Satz 2 EStG.

<sup>27</sup> In elf Ländern wird Amtsträgern eine zusätzliche Kostenpauschale gewährt, die zwischen 53 Euro (in Niedersachsen für den Vize-Präsidenten) und 1079 Euro für den bayerischen Parlamentspräsidenten schwankt.

**Abbildung 1**  
**Pauschalen und versteuerte Diäten der Abgeordneten<sup>1</sup>**  
 (in Euro)



<sup>1</sup> Der Berechnung gemäß den Lohnsteuer-Tabellen 2006 liegen folgende vereinfachende Annahmen zu Grunde: Der Parlamentarier ist verheiratet, wird in Steuerklasse III veranlagt und macht einen Kinderfreibetrag geltend. Es werden keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt. Die Parlamentarier Bayerns und Baden-Württembergs entrichten einen Kirchensteuersatz von 8% und alle anderen Delegierten einen Kirchensteuersatz von 9%. Von krankheitsbedingten Abwesenheiten der Parlamentarier wird abstrahiert. <sup>2</sup> In der allgemeinen Kostenpauschale sind auch die regelmäßigen Kostenerstattungen für die Unterhaltung eines Büros enthalten. <sup>3</sup> Zur besseren Vergleichbarkeit von Sitzungs- und Tagesgeld wird angenommen, dass pro Monat 15 Sitzungen stattfinden, von denen fünf eine Mindestdauer von fünf Stunden haben, für die keine zusätzliche Anfahrt von einem auswärtigen Standort notwendig ist.

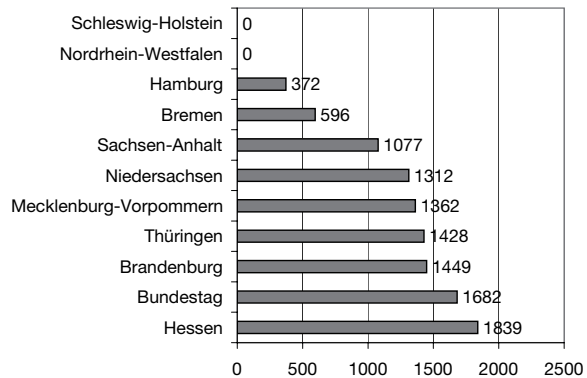
Quelle: Eigene Darstellung. Berechnung gemäß den Rechtsquellen im Kasten.

werden hierbei die höchsten Extrabezüge gewährt, wohingegen der Bundestag den höchsten Abzug bei Abwesenheit vornimmt.

Während die Diäten steuerpflichtig sind, unterliegen die Pauschalen nicht der Besteuerung. Aus diesem Grund wird zur Ermittlung der Summe der monatlichen Parlamentarierbezüge die nach der Steuer verbleibende Diät herangezogen.

In der Gesamtübersicht (vgl. Abbildung 1) zeigt sich: Spitzenreiter bei der Abgeordnetenvergütung sind die Mitglieder des Bundestages mit einem Entgelt von 9041 Euro, gefolgt von Bayern mit 7824 Euro und Nordrhein-Westfalen mit 6760 Euro. Relativ niedrige Bezüge werden den Volksvertretern in den Stadtstaaten gezahlt. Die Entschädigungen der Abgeordneten der Hansestadt Bremen, die sich auf 3070 Euro summie-

**Abbildung 2**  
**Höhe der Altersentschädigung nach achtjähriger Mandatsdauer<sup>1</sup>**  
 (in Euro)



<sup>1</sup> Bei einer Mandatsdauer von bis zu acht Jahren erhalten die Parlamentarier von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen kein Altersruhegeld.

Quelle: Eigene Darstellung. Berechnung gemäß den Rechtsquellen im Kasten.

ren, betragen nur rund 30% der Bezüge der Bundestagsabgeordneten.

**Bezüge von ehemaligen Abgeordneten**

Nach Beendigung der aktiven Abgeordnetenzeit erhält der ehemalige Mandatsträger Übergangsgeld, das den beruflichen Wiedereinstieg nach der Abgeordnetentätigkeit erleichtern soll. Somit ist das Übergangsgeld mit dem Arbeitslosengeld vergleichbar. Einen Anspruch auf die Zahlung von Übergangsgeld haben ehemalige Volksvertreter, die noch nicht das 65. Lebensjahr vollendet haben und mindestens ein Jahr dem Parlament angehörten. Das Übergangsgeld wird in der Regel in der Höhe der Diät gezahlt.

Die Bezugsdauer des Übergangsgeldes bei einjähriger parlamentarischer Tätigkeit beträgt einen Monat (Bundestag, Bayern und Bremen) oder drei Monate (übrige Bundesländer). Für jedes weitere Jahr als Abgeordneter verlängert sich die Bezugsdauer des Übergangsgeldes um einen weiteren Monat bis zu einer maximalen Dauer zwischen drei Monaten und drei Jahren. Die maximale Bezugsdauer beträgt hierbei in der Mehrheit der Parlamente zwischen eineinhalb und drei Jahren (vgl. Übersicht).

Eine Altersentschädigung wird den ehemaligen Abgeordneten in der Regel nach einer Mindestmandatsdauer zwischen einem Jahr (Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern) und zehn Jahren gezahlt. Die Altersrente wird in der Regel ab der Vollendung des 65. Lebensjahres gewährt. Eine in der Höher vermin-

**Übergangsgeld**

(in Euro)

in Monaten		Parlamente	maximale Auszahlungsdauer in Monaten																																						
Mindestmandatsdauer	Mindestbezugsdauer		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36			
12	3	Mecklenburg-Vorpommern <sup>1</sup>	4018			3125												2232																							
24																																									
60																																									
12	3	Schleswig-Holstein													6700																										
12	3	Baden-Württemberg													4879																										
12	3	Sachsen-Anhalt													4487																										
12	3	Brandenburg													4390																										
12	1	Bundestag													7009																										
12	1	Bayern													6247																										
12	3	Saarland													4624																										
12	1	Sachsen													4284																										
12	1	Berlin													2951																										
61	3	Nordrhein-Westfalen <sup>1</sup>													9633																										
60															9633																										
12			4817																																						
12	3	Hessen													6628																										
12	3	Niedersachsen													5485																										
12	3	Rheinland-Pfalz													5172																										
12	3	Thüringen													4462																										
12	1	Bremen													2485																										
12	3	Hamburg	2326															1163																							

<sup>1</sup> Auszahlungshöhe und -dauer variiert mit der Mindestmandatsdauer.

Quelle: Eigene Darstellung. Berechnung gemäß den Rechtsquellen im Kasten.

derte Auszahlung ist bereits ab Vollendung des 55. Lebensjahres möglich.

Wie oben erwähnt, sind Landtagsabgeordnete durchschnittlich acht Jahre als Volksvertreter tätig. Exemplarisch wurden deshalb die Altersentschädigungen errechnet, die sich für Parlamentarier nach einer achtjährigen Mandatsdauer ergeben (vgl. Abbildung 2).

Die niedrigsten Altersentschädigungen nach achtjähriger Abgeordnetentätigkeit gewährt Hamburg mit 372 Euro. Dies ist lediglich ein Fünftel der Altersentschädigung von 1839 Euro, die der Spitzenreiter Hessen seinen Abgeordneten zahlt. Die Höhe der Altersentschädigung entspricht einem prozentualen Anteil der Diät. Dieser variiert im dargestellten Beispiel zwischen 16% in Hamburg und 33% in Brandenburg. Zu beachten ist weiterhin, dass die Altersrenten mit unterschiedlichen Steigerungsraten für jedes weitere Mandatsjahr zunehmen. Zum Beispiel erhöhen sich die Altersentschädigungen in Bayern pro Jahr um 3,825%, wohingegen in Hamburg der jährliche Zuwachs lediglich 2% beträgt.

Auch aufgrund der gestaffelten Ansprüche auf Altersentschädigung haben Abgeordnete ein großes Interesse, möglichst lange ihr Mandat zu behalten. Bei

einer Mandatsdauer von bis zu acht Jahren erhalten die Parlamentarier von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen kein Altersruhegeld. Bei einer zehnjährigen Mandatswahrnehmung ergibt sich in diesen Ländern ein Anspruch auf Altersruhegeld zwischen 1033 Euro in Berlin und 2093 Euro in Bayern.

**Fazit**

Von den Abgeordneten werden individuelle und kollektive Strategien zur Risikominimierung verfolgt, um sich gegen den unfreiwilligen Mandatsverlust und seine wirtschaftlichen Folgen abzusichern. Im gemeinsamen Interesse der Parlamentarier ist eine ausreichende gegenwärtige und zukünftige materielle Versorgung, die ihren Ausdruck in der Höhe der Diäten und Pauschalen, dem Übergangsgeld sowie den Altersentschädigungen findet. Trotz der kollektiven Maßnahmen der Risikominimierung ist das verbleibende berufliche Restrisiko für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes nach dem Ende der Abgeordnetentätigkeit besonders gering. Dies erklärt die seit Jahrzehnten zu beobachtende „Verbeamtung“ der Parlamente.

Die Maßnahmen der materiellen kollektiven Risikoabsicherung werden dadurch begünstigt, dass die Parlamentarier eigenmächtig über ihre Entschädigungen

entscheiden können. Da die Sicherung bzw. Erhöhung der gegenwärtigen und zukünftigen Bezüge für die Abgeordneten aller Fraktionen von enormer Bedeutung ist, werden entsprechende Änderungen der Abgeordnetengesetze in der Regel mit komfortablen Mehrheiten verabschiedet. Innerhalb des ersten Halbjahres nach der konstituierenden Sitzung des jeweiligen Parlaments ist über die Angemessenheit der Abgeordnetenentschädigungen mit Wirkungen auf die gesamte Legislaturperiode zu entscheiden. Da die nächsten Wahlen rund vier Jahre später stattfinden, muss keine sofortige Sanktion durch die Wähler befürchtet werden. Eine Alternative zum deutschen Vorgehen wird in den USA praktiziert: Änderungen der Bezahlung für Kongressabgeordnete dürfen dort nur mit Wirkung auf die nächste Wahlperiode beschlossen werden.<sup>28</sup>

Durch die automatische jährliche Anpassung der Entschädigungen an die Einkommens- bzw. Preisentwicklung wird deren Höhe für den Wähler intransparent.<sup>29</sup> Dementsprechend sind die automatischen Anpassungsmechanismen zukünftig zu überprüfen.

Das Übergangsgeld für Abgeordnete wird in der Regel in Höhe der Diät gezahlt. Die maximale Bezugsdauer beträgt hierbei in zehn Parlamenten zwischen eineinhalb und drei Jahren. Das Übergangsgeld kann jedoch auch als Ersatz für ein Arbeitslosengeld verstanden werden. Deshalb wäre die Zahlung eines Übergangsgelds lediglich in der Höhe des Arbeitslosengeldes (d.h. in Höhe von 60% bzw. mit einem Kind von 69% der Diät) bei einer Höchstbezugsdauer von einem Jahr gerechtfertigt.

Oft wird den Parlamentariern unterstellt, mittels komplizierter Vergütungssysteme die Höhe ihrer Bezüge verschleiern zu wollen. Das Düsseldorfer Modell, welches in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eingeführt wurde, erhöht diesbezüglich die Transparenz gegenüber dem Wähler erheblich, da alle Arten der Pauschalen und gesonderten Altersentschädigungen zugunsten einer höheren Diät abgeschafft wurden. Aus dieser Diät hat der Abgeordnete dann eigenverantwortlich seine private Altersabsicherung vorzunehmen. Wegen seiner Transparenz für den Wähler als Finanzier könnte das Düsseldorfer Modell auch für Parlamentsreformen in anderen Landtagen und dem Bundestag Pate stehen.

<sup>28</sup> Vgl. H. H. von Armin: Die Besoldung von Politikern – Der Zusammenhang mit ihrer Rekrutierung und der Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Politik, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 36. Jg. (2003), H. 7, S. 236.

<sup>29</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem so genannten „Diätenurteil“ aus dem Jahre 1975 darauf verwiesen, dass die Entschädigungen und sonstigen finanziellen Regelungen der Abgeordneten durchschaubar zu sein haben und als selbstständige politische Frage beschlossen werden müssen. Vgl. BVerfGE (1975) 40, 296.

### Abgeordnetengesetze

Es folgen die verwendeten Abgeordnetengesetze in alphabetischer Reihung der Parlamente.

Baden-Württemberg: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags vom 12.9.1978, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 11.10.2005 (GBl. S. 667); Anpassung der Entschädigung und Kostenpauschalen vom 28.6.2007 (GBl. S. 334).

Bayern: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags i. d. F. vom 6.3.1996, (GVBl. S. 82), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.5.2007 (GVBl. S. 344).

Berlin: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 21.7.1978, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.3.2007 (GVBl. S. 110).

Brandenburg: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages Brandenburg i. d. F. vom 18.1.2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.11.2006 (GVBl. I S. 126).

Bremen: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft vom 16.10.1978 (Brem.GBl. S. 209) i. d. F. vom 30.4.2007 (Brem.GBl. S. 315).

Bundestag: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages i. d. F. vom 21.2.1996, zuletzt geändert durch Art. 1 Sechszwanzigstes ÄndG vom 22.8.2005 (BGBl. I S. 2482); Bekanntmachung über die Höhe der Kostenpauschale vom 11.11.2006 (BAnz Nr. 234 S. 7269).

Hamburg: Hamburgisches Abgeordnetengesetz vom 21.6.1996, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.1.2007 (HmbGVBl. 2007, S. 7).

Hessen: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Hessischen Landtags vom 18.10.1989, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des HessAbgG vom 5.7.2007 (GVBl. I S. 352).

Mecklenburg-Vorpommern: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern i.d.F. vom 1.2.2007 (GVOBl. M.-V. S. 54).

Niedersachsen: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtages i. d. F. vom 20.6.2000, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.4.2007 (Nds. GVBl. S. 160).

Nordrhein-Westfalen: Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5.4.2005, zuletzt geändert durch 2. ÄndG vom 29.3.2007 (GV. NRW. S. 140).

Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz vom 21.7.1978 mit Änderungen vom 19.12.2006 (GVBl. S. 436).

Saarland: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages des Saarlandes vom 4.7.1979, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 5.10.2005 (Amtsbl. S. 1786).

Sachsen: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Sächsischen Landtages vom 4.5.2000 (SächsGVBl. S. 215), zuletzt geändert durch Änderungsgesetz (Art. 1) 1.11.2005 (SächsGVBl. S. 262).

Sachsen-Anhalt: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtages von Sachsen-Anhalt i. d. F. vom 14.6.2002, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.3.2007 (GVBl. LSA S. 80).

Schleswig-Holstein: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages i. d. F. vom 13.2.1991, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 20.6.2006 (GVOBl. Schl.-H. S. 128).

Thüringen: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags i. d. F. vom 09.3.1995 (GVBl. S. 121), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.5.2005 (GVBl. S. 169); Drucksache 4/2671 vom 30.1.2007.